

서울 행정 법 원

제 6 행 정 부

결 정

사 건 2019아11856 집행정지
신 청 인 평화와 통일을 여는 사람들
서울 서대문구 경기대로5길 27, 2층 (충정로 3가)
대표자 문규현
소송대리인 법무법인 이공
담당변호사 김선휴, 양홍석
피 신 청 인 서울종로경찰서장
소송수행자 박한솔, 김두성, 강평준, 이근혁

주 문

피신청인이 2019. 6. 27. 신청인에 대하여 한 접수번호 제19-1320252-001654호, 제19-1320252-001655호, 제19-1320252-001659호, 제19-1320252-001661호, 제19-1320252-001662호, 제19-1320252-001663호, 제19-1320252-001828호, 제19-1320252-001842호, 제19-1320252-001912호 각 옥외집회(시위·행진) 신고에 대한 제한통고 처분은 이 법원 2019구합70391호 옥외집회금지통고처분취소 사건의 판결선고시까지 그 집행을 정지한다.

신 청 취 지

주문과 같다.

이 유

1. 처분의 경위

기록 및 심문 결과에 의하면 다음의 사실이 인정된다.

가. 신청인은 아래 표 기재와 같이 옥외집회 및 시위(행진)[이하 '이 사건 집회'라 한다] 신고(이하 통틀어 '이 사건 각 신고'라 한다)를 하였다.

| 접수번호 | 집회일시 | 집회장소 | 참가인원(명) |
|---------------------|---|---|---------|
| 제19-1320252-001654호 | 2019. 6. 7. ~ 2019. 7. 4. 00:00 ~23:59 | 정부서울청사 정문 앞 인도 | 100명 |
| 제19-1320252-001655호 | 2019. 6. 7. ~ 2019. 7. 4. 00:00 ~23:59 | 광화문KT 앞 인도 | 100명 |
| 제19-1320252-001659호 | 2019. 6. 7. ~ 2019. 7. 4. 00:00 ~ 23:59 | 청와대 사랑채 옆 인도 | 100명 |
| 제19-1320252-001661호 | 2019. 6. 7. ~ 2019. 7. 4. 00:00 ~ 23:59 | 효자치안센터 앞 인도 | 100명 |
| 제19-1320252-001662호 | 2019. 6. 26. ~ 2019. 7. 2. 09:00 ~ 20:00 | 세종문화회관 앞 인도 | 100명 |
| 제19-1320252-001663호 | 2019. 6. 26. ~ 2019. 7. 2. 09:00 ~ 20:00 | 시민열린마당 앞 인도 | 100명 |
| 제19-1320252-001912호 | 2019. 6. 30 00:00 ~23:59 | 교보빌딩 남측 인도/새문안로 더 페이스샵 앞 인도 | 250명 |
| 제19-1320252-001828호 | 2019. 6. 29. ~ 2019. 6. 30. 09:00 ~18:00 | 세종문화회관 -> 정부서울청 사 앞 -> 적선R -> 사랑채 동 측 1개 차로 | 150명 |
| 제19-1320252-001842호 | 2019. 6. 29. ~ 2019. 6. 30. 09:00 ~18:00 | 세종문화회관(역방, 1개 차로) -> 정부서울청사 -> 광화문 북측 광장 -> 시민열린마당(역 방 상위 1개차로) -> 광화문 KT -> 종로소방서 -> 이마빌 딩 -> 역사박물관 -> 시민열 린마당 1개 차로 | 150명 |

나. 피신청인은 2019. 6. 27. 이 사건 각 신고에 대하여 "① 2017. 11. 미국 대통령 방한시 일부 단체가 미대통령 탑승차량 이동경로상에 물병·야광봉 등을 투척한 사례

가 다수 발생하였고, 외국원수 탑승차량에 불순물을 투척하는 행위는 형법 제107조 외국원수폭행죄, 집회 및 시위에 관한 법률(이하 '집시법'이라 한다) 제5조 제1항에서 규정하는 '집단적인 폭행' 등 공공의 안녕 질서에 위협을 끼치는 행위, 비엔나 협약 제29조(외교관 신체 불가침)에 저촉될 수 있으며, ② 2019. 6. 29. ~ 6. 30.로 예정된 주요 외빈 방한시 유사사태가 재발할 경우 공공안녕 질서에 상당한 위협이 야기될 뿐 아니라 비엔나 협약 위반에 따른 국제사회 비난, 국익 손실 등이 우려 된다"는 이유로 집시법 제5조, 제8조 제1항, 제12조, 형법 제107조, 제108조, 경찰관 직무집행법(이하 '경찰법'이라 한다) 제6조, 비엔나 협약 제29조를 근거로, '2019. 6. 29. 외빈행사 준비시부터 2019. 6. 30. 외빈행사 완전종료시까지' ① 행진을 금지하고, ② 집회는 '차로와 인도의 경계선으로부터 50미터 이상 떨어진 지점'에서만 개최하도록 제한하는 내용의 제한통고 처분을 하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

2. 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위한 긴급한 필요 여부 판단

가. 행정소송법 제23조 제2항에서 정하고 있는 집행정지 요건인 '회복하기 어려운 손해'란 특별한 사정이 없는 한 금전으로 보상할 수 없는 손해로서 이는 금전보상이 불능인 경우 내지는 금전보상으로는 사회관념상 행정처분을 받은 당사자가 참고 견딜 수 없거나 또는 참고 견디기가 현저히 곤란한 경우의 유형, 무형의 손해를 일컫는다 할 것이고, '처분 등이나 그 집행 또는 절차의 속행으로 인하여 생길 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위하여 긴급한 필요'가 있는지 여부는 처분의 성질과 태양 및 내용, 처분상대방이 입는 손해의 성질·내용 및 정도, 원상회복·금전배상의 방법 및 난이 등은 물론 본안청구의 승소가능성의 정도 등을 종합적으로 고려하여 구체적·개별적으로 판단하여야 한다(대법원 2010. 5. 14. 자 2010무48 결정 등 참조).

나. 아래에서 살펴는 바와 같이 본안에서의 승소가능성이 높다.

(1) 헌법 제21조 제1항이 보장하는 집회의 자유는 개인의 인격발현의 요소이자 민주주의를 구성하는 요소로서 국민들이 집회를 통하여 자신의 의견과 주장을 집단적으로 표명함으로써 여론의 형성에 영향을 미친다는 점에서 표현의 자유와 더불어 민주적 공동체가 기능하기 위한 불가결한 근본요소에 속한다. 한편 집회의 자유는 집회의 시

간, 장소, 방법과 목적을 스스로 결정할 권리를 보장하고, 집회 장소는 집회의 목적과 효과에 대하여 중요한 의미를 가지기 때문에, 누구나 '어떤 장소'에서 자신이 계획한 집회를 할 것인가를 원칙적으로 자유롭게 결정할 수 있어야만 집회의 자유가 비로소 효과적으로 보장된다(헌법재판소 2003. 10. 30. 선고 2000헌바67 등 결정 참조).

(2) 피신청인은 형법 제107조(외국원수에 대한 폭행죄), 제108조(외국사절에 대한 폭행), 비엔나 협약 제29조(외교관 신체 불가침), 경찰관 직무집행법 제6조(범죄의 예방과 저지)를 제한처분의 근거로 들고 있으나 위 규정들은 이 사건 처분의 근거규정이 될 수 없다.

(3) 집시법 제8조 제1항 제1호, 제5조 제1항 제2호에 따라 제한통보가 가능한지 여부

위 각 규정에 의하면, 이 사건 집회가 집단적인 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백하여야 이를 금지할 수 있는데, 2017년 미국 트럼프 대통령 방한 당시 물병·야광봉 등을 투척한 사례가 발생하였다고 하더라도, 위 투척행위를 신청인 소속 회원이 하였거나 그에 대하여 신청인에게 책임을 물을 만한 사정이 있다는 자료가 없을 뿐만 아니라, 위와 같은 사정만으로 이 사건 집회가 폭행 등으로 공공의 안녕 질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위로 보기는 어렵고, 달리 이를 인정할 자료가 없다. 따라서 위 규정에 따라서 이 사건 처분을 할 수도 없다.

(4) 집시법 제12조에 따라 제한통보가 가능한지 여부

집시법 제12조 제1항은 '관할경찰서장은 대통령령으로 정하는 주요 도시의 주요 도로에서의 집회 또는 시위에 대하여 교통 소통을 위하여 필요하다고 인정하면 이를 금지하거나 교통질서 유지를 위한 조건을 붙여 제한할 수 있다'라고 규정하고, 같은 조 제2항은 '집회 또는 시위의 주최자가 질서유지인을 두고 도로를 행진하는 경우에는 제1항에 따른 금지를 할 수 없다. 다만, 해당 도로와 주변 도로의 교통 소통에 장애를 발생시켜 심각한 교통 불편을 줄 우려가 있으면 제1항에 따른 금지를 할 수 있다'라고 규정하고 있다.

기록에 의하면, 이 사건 집회장소 중 별지 도면 ⑤ ~ ⑩ 표시 지점은 집시법 제 12조 제1항, 집시법 시행령 제12조 제1항 [별표 1]에 의한 주요 도시의 주요 도로에 해당함이 인정되나, 신청인은 이 사건 집회와 관련하여 질서유지인을 두고 있고, 피신청인이 제출한 자료만으로 이 사건 집회로 인하여 심각한 교통 불편을 야기할 우려가 있다는 점을 인정하기에 부족하고, 달리 이를 인정할 증거가 없다. 따라서 피신청인은 위 규정을 근거로 이 사건 처분을 할 수도 없다.

(5) 처분사유 추가(집시법 제11조 제4호) 주장에 대한 판단

피신청인은 답변서를 제출하면서 이 사건 집회가 집시법 제11조 제4호에서 금지하는 '국내 주재 외국의 외교기관이나 외교사절의 숙소 경계 지점으로부터 100미터 이내 장소의 옥외집회 내지 시위'에 해당하므로 이 사건 처분이 적법하다는 취지로 주장한다. 그러나 행정처분의 취소를 청구하는 항고소송에 있어서 행정청은 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 기본적 사실관계가 동일하다고 인정되는 한도 내에서만 다른 처분사유를 새로 추가하거나 변경할 수 있을 뿐, 기본적 사실관계가 동일하다고 인정되지 않는 별개의 사실을 들어 처분사유로 주장하는 것은 원칙적으로 허용되지 않는다(대법원 2004. 5. 28. 선고 2002두5016 판결). 피신청인은 이 사건 처분 당시 위 사유를 처분사유로 들지 않았고, 이를 당초 처분의 근거로 삼은 사유와 기본적 사실관계가 동일한 것으로 볼 수 없으므로, 위 사유는 이 사건 처분사유로 추가될 수 없다.

다. 소결론

본안청구의 승소가능성에 더하여 ① 헌법 제21조 제1항이 보장하는 '집회의 자유'는 집회의 시간, 장소, 방법과 목적을 스스로 결정할 수 있는 권리를 내용으로 하는 점, ② 집회의 자유가 가지는 헌법적 가치와 기능, 집회에 대한 허가 금지를 선언한 헌법정신, 옥외집회 및 시위에 관한 사전 신고제의 취지 등을 고려하면 개인이나 단체가 계획한 집회·시위가 제한되는 것 자체로 회복하기 어려운 손해가 있다고 보아야 하는 점 등을 고려하여 보면, 이 사건 처분으로 신청인에게 회복하기 어려운 손해가 발생할 우려가 있고 그 손해를 예방하기 위하여 긴급한 필요가 있음이 인정된다.

3. 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려 여부 판단

가. 피신청인은 미 대통령에 대한 경호 계획 수행의 필요성, 과거 트럼프 대통령 방한 당시 물병 등 투척사례 등에 기초한 재발 위험성, 미 대통령에 대한 경호 과정에서 문제가 발생하는 경우 북핵 비핵화 협상이 교착상태에 빠진 현 상황 속에서 한미 간의 외교관계에 끼칠 수 있는 악영향 등을 들어 이 사건 처분에 대한 집행정지는 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 있어 허용되어서는 안 된다는 취지로 주장한다.

나. 살피건대, 다음의 사정을 종합하여 보면, 이 사건 처분에 대한 집행정지로 인하여 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 있다고 인정되지 아니한다.

(1) 집시법은 원칙적으로 집회·시위를 허용하되 제5조, 제8조, 제11조, 제12조 등 예외적인 경우에 한하여 집회·시위를 금지하거나 제한하도록 규정하고 있는바, 집행정지가 받아들여지지 않을 경우 향후 신청인이 본안에서 승소하더라도 집회 및 시위의 정한 기일이 도과하여 본안의 청구 목적을 달성할 수 없게 되므로, 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위한 긴급한 필요가 인정됨에도 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려를 이유로 집행정지신청을 기각하는 데에는 신중을 기하여야 한다.

(2) 집회 및 시위는 원칙적으로 헌법상 자유의 영역에 있는 것이므로, 집회 및 시위에 관한 신고에 대하여 이루어진 금지통고에 대하여 집행정지를 한다고 하여도 이는 원래 자유의 영역에 있는 집회의 자유를 회복하는 것에 그치고, 신고된 장소 및 일시에서 신고된 내용대로의 집회 및 시위를 할 수 있는 특권을 부여하는 것은 아니다.

(3) 대통령 등 경호에 관한 법률은 제4조 제1항 제5호에서 대한민국을 방문하는 외국의 국가 원수 또는 행정수반과 그 배우자를 경호처의 경호대상으로 정하면서, 제5조에서 경호처장은 경호업무의 수행에 필요하다고 판단되는 경우 경호구역을 지정할 수 있고, 경호처 소속공무원과 관계기관의 공무원으로서 경호업무를 지원하는 사람은 경호 목적상 불가피하다고 인정되는 상당한 이유가 있는 경우 경호구역에서 질서유지, 교통관리, 검문·검색, 출입통제, 위험물 탐지 및 안전조치 등 위해 방지에 필요한 안전활동을 할 수 있다고 규정하고 있는바, 피신청인이 드는 미 대통령에 대한 경호상의 위험은 위와 같은 법률 규정에 따라 경호구역에서의 출입통제 등 안전활동을 하는 방법으로 충분히 회피될 수 있을 것으로 보인다(집회 및 시위의 자유도 일반인이 자유로

이 통행할 수 있는 곳에서 이루어질 수 있는 것일 뿐이므로, 신청인으로서도 이 사건 처분에 대한 집행정지를 내세워 위와 같은 경호상의 필요에 따른 출입금지 등 안전조치에 대항할 수 있는 것으로 보이지도 아니한다).

4. 결 론

그렇다면 이 사건 처분의 집행으로 인하여 신청인에게 생길 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위하여 긴급한 필요가 있다고 인정되고, 달리 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 있다고 보기 어려운바, 이 사건 집행정지신청은 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 결정한다.

2019. 6. 28.

재판장

판사

이성용



판사

이학승

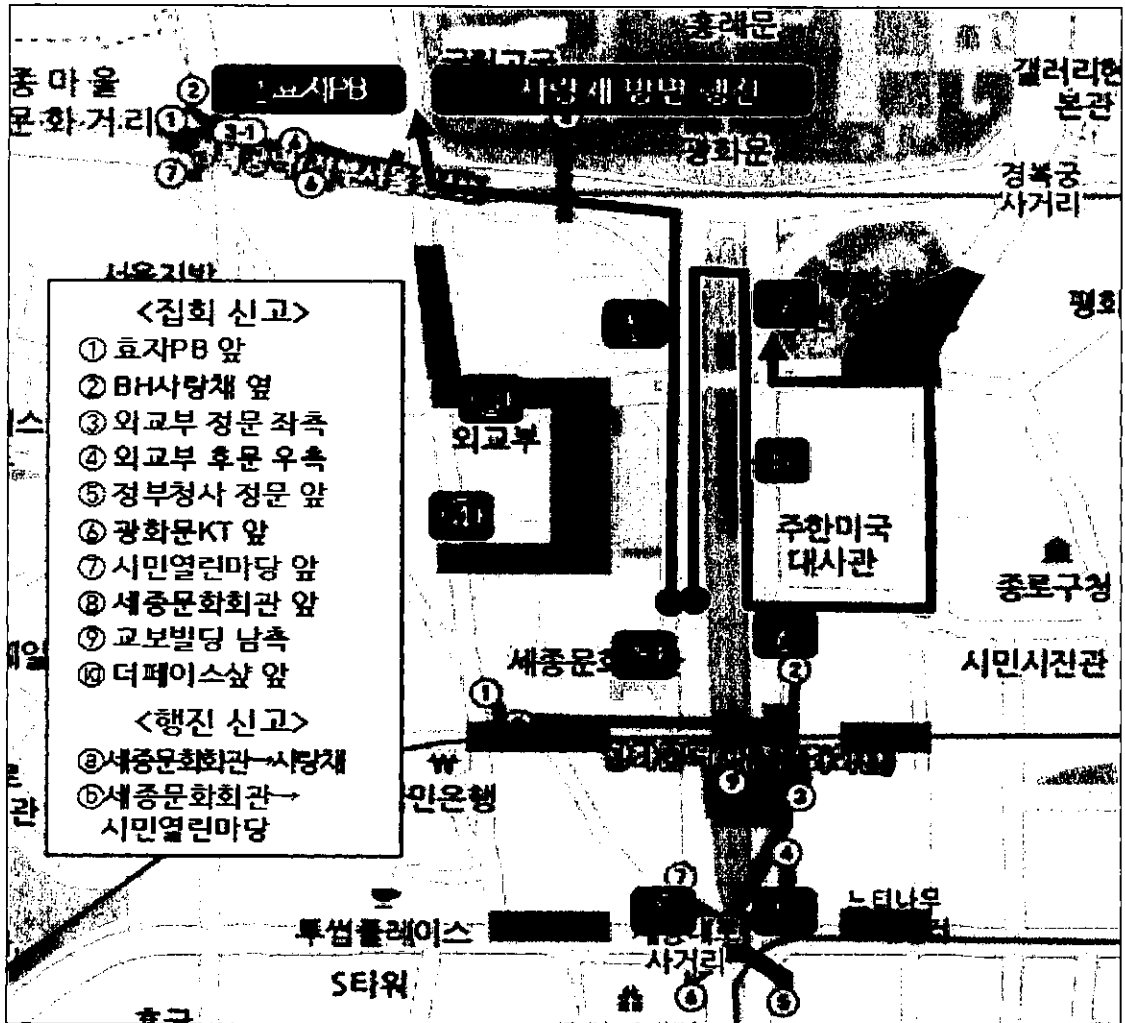


판사

권주연



[별지]



정본입니다.

2019. 6. 28.

서울행정법원

법원주사 장민용



※ 각 법원 민원실에 설치된 사건검색 컴퓨터의 발급번호조회 메뉴를 이용하거나, 담당 재판부에 대한 문의를 통하여 이 문서 하단에 표시된 발급번호를 조회하시면, 문서의 위,변조 여부를 확인하실 수 있습니다.